

Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 45 (1965-1966)
Heft: 8: Staatsstruktur und Wirtschaftsordnung

Artikel: Direkte Demokratie und Wirtschaftsordnung
Autor: Rohr, Rudolf
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-161770>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 15.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Direkte Demokratie und Wirtschaftsordnung

RUDOLF ROHR

Das Bestehen eines engen Zusammenhanges zwischen Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung kann ernstlich nicht in Zweifel gezogen werden. Es wäre denn auch höchst verwunderlich, wenn nicht beide Sphären von demselben Geist durchdrungen, von denselben Grundsätzen regiert wären. Sowohl vom Staat her betrachtet wie vom einzelnen Bürger aus gesehen, kommt der Wirtschaft und dem Wirtschaften eine allzu breite Bedeutung zu, als daß sich das Leben im ökonomischen Bereich unabhängig von den staatspolitischen Grundüberzeugungen entwickeln könnte. Die Anerkennung eines solchen Korrelationsverhältnisses beinhaltet indessen, das muß betont werden, keineswegs eine Konzession an die materialistische Geschichtsauffassung, wie das von einzelnen Liberalen offenbar befürchtet wird¹. Es handelt sich hier um Wechselbeziehungen zwischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, nicht um einseitige Ausflüsse der ökonomischen Struktur. Wohl ginge es zu weit, jeder Staatsform ein spezifisches Wirtschaftssystem zuordnen zu wollen, sicher aber kann einer freiheitlichen Staatsverfassung nur eine freiheitliche Wirtschaftsordnung entsprechen und umgekehrt. Diese Interdependenz wird uns übereinstimmend von Verfassungsrechtlern wie von Ökonomen bezeugt². Während nun über das Wesen der freiheitlichen Staatsverfassung diesseits des Eisernen Vorhangs keine Meinungsverschiedenheiten bestehen, sind hinsichtlich der Grundzüge einer adäquaten Wirtschaftsordnung noch nicht alle Divergenzen überwunden. Zwar ist die Begeisterung für zentralverwaltungswirtschaftliche Experimente, wie sie nach dem Zweiten Weltkrieg in einigen Ländern aufflackerte und beispielsweise Franz Böhm veranlaßte, unter dem Titel «Die Bedeutung der Wirtschaftsordnung für die politische Verfassung³» ein überzeugendes Plädoyer für die Wettbewerbswirtschaft abzugeben, verschwunden. Die sozialdemokratische Parole, daß die politische Demokratie eine demokratische Wirtschaft in Gestalt einer Planwirtschaft erheische, ist der Erkenntnis der Richtigkeit der Böhmischen These gewichen, wonach die Planwirtschaft das sichere und unvermeidliche Ende der Demokratie bedeutet⁴. Allein, das Stichwort «Wirtschaftsdemokratie» geistert noch immer in der politischen Arena herum, und skrupellos suchen Parteidogmatiker den Goodwill des Begriffes «Demokratie» auf ihre staatsinterventionistischen Ambitionen zu übertragen. Erst neulich war übrigens in einem repräsentativen Gewerkschaftsorgan davon die Rede, die politische Demokratie müsse durch die wirtschaftliche ergänzt werden. Erst wenn der Mensch nicht nur Staatsbürger, sondern auch Wirtschafts-

bürger geworden sei, könne eine Gesellschaft von sich sagen, sie sei demokratisch⁵. Verlangt wurden unter diesem Titel die Beteiligung des Arbeitnehmers an der Unternehmungsführung und am Betriebsgewinn sowie das Recht auf Miteigentümerschaft an der Unternehmung, also nichts weniger denn eine kalte Sozialisierung der Produktionsmittel, wie dem Petenten interessanterweise von der Redaktion selbst bedeutet wurde.

Es ist hier nicht Raum, im einzelnen nachzuzeichnen, welche Wirtschaftsordnung der politischen Demokratie grundsätzlich am ehesten entsprechen würde, inwiefern insbesondere das Phänomen der wirtschaftlichen Interessenorganisation mit der Idealvorstellung demokratischer Willensbildung harmoniert. Wir dürfen uns deshalb mit der summarischen Feststellung begnügen, die Walter Hildebrand auf Grund eingehender Untersuchungen getroffen hat: Die Wirtschaftsfreiheit erweist sich als eine ideell und funktionell aus der heutigen Demokratie nicht mehr wegdenkbare Institution⁶. Es scheint ja in der Tat der Staatsform der offenen Gesellschaft, als welche die Demokratie angesprochen werden kann, kein anderes Wirtschaftssystem adäquat zu sein als die dem Individuum freie Entfaltungsmöglichkeit bietende Wettbewerbswirtschaft. Darüber hinaus aber ist die von Monopolen jeder Art freie Marktwirtschaft unabdingbare Voraussetzung für das Funktionieren der Demokratie: die Meinungsäußerungsfreiheit, dieses Lebenselixier der Demokratie, ist faktisch nur denkbar in einer Wirtschaft mit dezentralisierter Entscheidungsgewalt.

Wettbewerbswirtschaft als Voraussetzung der Referendumsdemokratie

Gegenstand dieses Aufsatzes ist nun aber nicht der Konnex zwischen Demokratie und Wettbewerbswirtschaft schlechthin, sondern es sind dies die konkreten Bezüge zwischen den demokratischen Institutionen und der Wirtschaftsordnung, wie wir sie in der heutigen Schweiz vorfinden. Inwiefern verschiebt sich das Bild, wenn der Stimmbürgerschaft nicht nur die Wahl ihrer Repräsentanten, sondern auch eine unmittelbare Einflußnahme auf die Rechtsetzung zusteht? Das ausgebaute Mitspracherecht der schweizerischen Aktivbürger ist ja doch wohl mehr als nur eine untergeordnete Abweichung vom Typus der repräsentativen Demokratie der abendländischen Staatenwelt. Imboden hat die institutionelle Durchbildung der Referendumsdemokratie im vergangenen Jahrhundert als die große verfassungsrechtliche Tat der Eidgenossenschaft und ihrer Kantone gewürdigt⁷, Herbert Lüthy hat den weitestgehenden Ausbau der direkten Demokratie als die unverwechselbare Lebensform unseres Kleinstaates bezeichnet, die es als solche zu bewahren gelte, wenn die Schweiz ihre Raison d'être nicht verlieren solle⁸, und selbst ein Vertreter der Regierung, unser derzeitiger Bundespräsident nämlich, hat erst kürzlich, im Rahmen der diesjährigen Kurstagung der Schweizerischen Staatsbürgerlichen Gesellschaft

in St. Moritz, den Ausspruch geprägt, die Volksrechte stellten die stolzeste Eigenart unseres Landes dar. In ein etwas bescheideneres Licht hat demgegenüber Hans Huber in einem 1962 vor einem ausländischen Forum gehaltenen Vortrag das Referendum als bloßes Kontrollinstrument gerückt, indem er davon ausging, daß das Volk nicht an der Inhaltgebung, sondern nur an der Sanktion der Gesetze beteiligt sei⁹. Wenn wir indessen die indirekte Wirkung des Referendums auf das vorparlamentarische wie das parlamentarische Stadium der Rechtsetzung bedenken, so will uns doch scheinen, daß Imboden mit dem anschaulichen Begriff der «konsiliaren Demokratie» der tatsächlichen Bedeutung dieser typisch schweizerischen Institution gerechter wird.

Eine solche «konsiliare Demokratie» setzt nun das Bestehen einer Wettbewerbswirtschaft in weit stärkerem Maße voraus, als es die rein repräsentative Demokratie tut. Es liegt auf der Hand, daß der Bürger, der nicht nur alle vier Jahre eine Wahlliste in die Urne zu legen hat, sondern mehrmals im Jahr zu Sachvorlagen Stellung nehmen muß, sehr viel ausgeprägter der Unabhängigkeit von wirtschaftlichen Machtkonzentrationen jeglicher Art bedarf. Jede ins Gewicht fallende Marktumfassung, gehe sie nun von Einzelunternehmen, Verbänden oder vom Gemeinwesen aus, insbesondere aber auch jede Monopolstellung im Bereiche des Grundeigentums und der Produktionsmittel überhaupt, müßte den demokratischen Willensbildungsprozeß aufs schwerste beeinträchtigen. Gerade in Sachfragen wäre die Versuchung zur Beschneidung der persönlichen Meinungsäußerungsfreiheit besonders groß; das Urnengeheimnis nützte wenig, wenn sich aus Furcht vor wirtschaftlichen Sanktionen in der Öffentlichkeit keine Opposition zu regen wagte. Diese Befürchtungen sind keineswegs theoretischer Natur; obwohl faktische und rechtliche Monopolstellungen in unserer Wirtschaft glücklicherweise eine Ausnahmeerscheinung bilden, sind handfeste Unterbindungen der politischen Aktionsfreiheit nicht immer ausgeblieben. Echte direkte Demokratie kann somit nur im Klima einer Wettbewerbswirtschaft gedeihen; wie aber gedeiht die Wirtschaft im Klima der direkten Demokratie? Diese Frage gilt es nun im einzelnen zu untersuchen. Dabei sind vorab drei Problemkreise zu beleuchten: die Frage einer Überforderung der direkten Demokratie im Bereich des Wirtschaftlichen, die Auswirkung des Mitspracherechtes des Bürgers auf den Inhalt der Wirtschaftsgesetzgebung und schließlich die Bedeutung von Referendum und Initiative für die Entfaltung der Parteien und der Wirtschaftsorganisationen.

Überforderung des Stimmbürgers?

Eine Überforderung des Aktivbürgers ließe sich in doppelter Hinsicht denken: im unzureichenden Sachverstand einerseits und in der interessenbedingten Voreingenommenheit andererseits. Es ist in der Tat nicht zu bestreiten, daß vor allem Abstimmungsvorlagen wirtschaftlicher Natur zuweilen auf recht kom-

plizierten Zusammenhängen beruhen, die dem Durchschnittsbürger nicht ohne weiteres geläufig sind. Es darf aber wohl vorbehaltlos Ernst Bieri gefolgt werden, der kürzlich unter dem Stichwort «Bewältigung der technischen Zivilisation» überzeugend dargetan hat, daß der Konflikt zwischen Sachverstand und demokratischem Mehrheitsentscheid keineswegs neu ist und daß seit jeher nicht die spezialisierte Fachkenntnis, sondern die durchaus vorhandene politische Kompetenz ausschlaggebend gewesen ist¹⁰. Genau genommen müßte nämlich die gleiche Frage schon auf der Ebene des Parlamentes gestellt und beantwortet werden, denn auch die Mitglieder der Eidgenössischen Räte sehen sich einer Vielzahl von Vorlagen ebenso als Laien gegenüber wie später die große Masse der Stimmberechtigten. Während aber — so verhielt es sich jedenfalls vor der Mirage-Angelegenheit — die Parlamentarier sich vorab von der Verwaltung dokumentieren lassen, ist die Informationsbasis in einem Abstimmungskampf sehr viel breiter. Als eindrucklichstes Beispiel ist dem Verfasser dieser Zeilen die Auseinandersetzung um die Emser-Vorlage gegenwärtig; er erinnert sich vor allem daran, wie ein führender Opponent sich von einem ETH-Dozenten die erforderlichen Einblicke in das von der Howag-AG verwendete Verfahren geben ließ, um gestützt darauf vor der Stimmbürgerschaft seine politische Parole zu vertreten. In solchen Fällen kann, wie wir sehen, der Volksentscheid sogar sachgerechter sein als derjenige des Parlamentes. So stellt selbst Hans Huber dem Stimmbürger ein positives Zeugnis aus: «Die Aktivbürgerschaft hat sich, auf das Ganze und auf die Dauer gesehen, in ihrem Urteil als einsichtig, als besonnen und bisweilen sogar als weise erwiesen. Das Parlament mußte ihr nicht selten nachträglich rechtgeben. Hatte sich umgekehrt das Volk getäuscht, so gelang es fast immer, es bei einem zweiten oder dritten Anlauf zu überzeugen, indem man ihm eine leicht abgeänderte Vorlage unterbreitete, ‚dasselbe in Grün‘¹¹.»

Etwas heikler ist naturgemäß die Frage, ob der Stimmbürger imstande sei, bei den ihn materiell unmittelbar berührenden Vorlagen über seinen eigenen Schatten zu springen. Hans Huber hat sie, allerdings vor bald drei Jahrzehnten, verneint, und zwar mit folgenden Worten: «...auf dem Gebiete der Wirtschaftspolitik ist das Referendum fragwürdig, und da hat es sich bis jetzt auch noch nicht bewährt. Man kann von keinem Bürger erwarten, daß er gegen seine eigenen materiellen Interessen stimmen werde, daß er sich den Brotkorb selber höher hänge, und er tut es in der Regel auch nicht. Darum ist jede wirtschaftspolitische Volksabstimmung ein Messen der materiellen Interessen aneinander, und das Ergebnis ist nur Photographie der Interessenlage im Volk. Eine solche Volksabstimmung ist etwas Sinnloses und Brutales, denn es ist keineswegs gesagt, daß die unterlegene, überstimmte wirtschaftliche Minderheit nicht ebenso schutzwürdige Interessen besitze wie die Mehrheit, die in der Abstimmung gesiegt hat. Ein Volksentscheid sollte auch irgendwie beruhigen, sollte einen Streit aus der Welt schaffen, eine Lösung bringen. Ein poli-

tischer Volksentscheid tut das auch. Ein wirtschaftspolitischer Volksentscheid über einen harten Interessenkampf dagegen beruhigt nicht. Er läßt einen bittern Nachgeschmack bei den Unterlegenen zurück, weil vielleicht über eine wirtschaftliche Existenz der Stab gebrochen wurde, und so vergrößern sich die Klüfte im Volk¹². »

Es ist in der Tat nicht zu verkennen, daß aus linksgerichteten Kreisen periodisch der unverblümte Appell an die Arbeitnehmerschaft ergeht, via Stimmzettel das Zahltagsäcklein besser zu füllen. Gehobenere Sozialdemokraten pflegen den gleichen Vorgang mit der akademisch geläuterten Forderung nach einer staatlichen Einkommenspolitik anzustreben. Geht man indessen die konkreten Entscheide des Volkes durch, so hat in erstaunlich wenig Fällen die nackte Interessenlage den Ausschlag gegeben. Eigentumsfeindliche Vorlagen sind jedenfalls samt und sonders abgelehnt worden, ungeachtet der Anzahl der Betroffenen. Als einzige Ausnahme präsentiert sich das Abstimmungsergebnis vom 13. März 1955 über die Mieterschutzinitiative, aber selbst dieses Beispiel ist nicht durchschlagend, hat die Initiative doch in der Mehrheit der Kantone nicht verfangen und daher auch keine Rechtskraft erlangt. Von einzelnen Kantonen freilich weiß man, daß die Stimmberechtigten den günstigeren Steuertarif auch schon entgegen den üblichen Parteistärkenverhältnissen auszumachen verstanden haben. . . . Von einem Abusus der Mehrheit kann indessen noch keine Rede sein. Ein durchaus respektable Standard staatsbürgerlichen Verantwortungsbewußtseins wird im allgemeinen auch bei Steuer- und Gebührenvorlagen an den Tag gelegt. Die Verwerfung der Posttaxenerhöhung im Jahre 1953 kann nicht als Gegenbeweis dienen, da dort grundsätzliche Argumente mit im Spiele waren. Auch die kürzlich erfolgte Ablehnung der Taxordnung der Zürcher Verkehrsbetriebe darf nicht einfach auf das Konto des uneinsichtigen Stimmbürgers gebucht werden, sondern war ein von der stärksten Partei forciertes politischer Entscheid. In Genf endlich scheinen besondere Verhältnisse vorzuliegen; die dortigen Erfahrungen mit dem Schicksal von Steuervorlagen können für die übrige Schweiz nicht ohne weiteres Geltung beanspruchen.

Als Testfall der direkten Demokratie ist vielfach die Abstimmung über die Konjunkturbeschlüsse bezeichnet worden, in gewissem Sinne wohl zu Recht. Es galt, im übergeordneten Interesse der Inflationsbekämpfung eine allseits spürbare Dämpfung der Konjunktur zu akzeptieren, einen Akt weiser Selbstbeschränkung vorzunehmen. Die Referendumsdemokratie hat die Bewährungsprobe bestanden. Zählt man von den Jastimmen jene ab, die dem Überfremdungsargument zu verdanken sind, und von den Neinstimmen jene, die in echter Besorgnis über die nicht marktkonforme Intervention abgegeben wurden, so dürfte wohl ein Jaüberschuß verbleiben: die Mehrheit der Stimmberechtigten ist also den Ermahnungen der Behörden und nicht den Verlockungen der Wachstumstheoretiker zu einem Laissez-aller gefolgt. Soll man

aber weiter dem Ergebnis vom 28. Februar entnehmen, daß der Stimmbürger ein zu geringes Differenzierungsvermögen besitze, weil er zwischen dem notwendigen, im Grundgedanken marktkonformen Kreditbeschluß und dem entbehrlichen, extrem marktwidrigen Baubeschluß kaum einen Unterschied zu machen wußte? Allein, auch dies ist nicht dem einzelnen Stimmbürger zur Last zu legen; hätte man ihm dieses Differenzierungsvermögen zugetraut, hätte man ihn zur Differenzierung aufgefordert, er hätte es getan. Man hat dieses Risiko gescheut, und so bestätigt nur dem Scheine nach das Resultat ein Unvermögen. Gesamthaft darf also wohl die Schlußfolgerung verantwortet werden, daß die direkte Demokratie auch im wirtschaftlichen Bereich nicht überfordert ist.

Wie wirken sich Initiative und Referendum aus?

Die zentrale Frage in unserem Zusammenhang ist zweifellos die Frage nach den Auswirkungen der Institutionen der direkten Demokratie auf den Inhalt des Wirtschaftsrechtes. Inwiefern Initiative und Referendum mittelbar die Rechtsetzung beeinflußt haben, soll hier nicht im einzelnen nachgewiesen werden; wenn man etwa an die Auseinandersetzungen um das KUVG oder das Arbeitsgesetz denkt, so wird offenkundig, daß allein schon die Möglichkeit des Referendums eine gewisse Wirksamkeit zu entfalten vermag; bei der Initiative bedarf es demgegenüber der konkreten Manifestation von 50 000 Stimmberechtigten, um den Gesetzgeber zur Legiferierung in einer gewünschten Richtung zu veranlassen — die Drohung mit der Lancierung einer Initiative genügt dazu in keiner Weise. Im großen und ganzen dürfte die mittelbare Beeinflussung materiell in die gleiche Richtung gehen wie die unmittelbare, über die nun dank der erheblichen Anzahl von Volksabstimmungen präzise Aussagen gewonnen werden können. Giacomettis Feststellung, daß das Referendum von jeher einen Wall gegen eine zu starke Einmischung des Staates in das wirtschaftliche Leben gebildet habe¹³, erscheint auch im Lichte der seitherigen Entwicklung als vollauf gerechtfertigt. Die Referendumsdemokratie, selbst unter Einschluß des Initiativrechtes, hat in wesentlichem Maße zur Erhaltung einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung beigetragen. Dies läßt sich statistisch wie folgt belegen:

In den letzten zwanzig Jahren, das heißt vom 1. Juli 1945 bis 30. Juni 1965, hatten die eidgenössischen Stimmberechtigten zu insgesamt 74 Vorlagen Stellung zu nehmen. 52 davon betrafen Fragen wirtschaftlicher Natur. (Es ist übrigens interessant, zu sehen, daß im ersten Jahrzehnt den 32 wirtschaftlichen Vorlagen nur 6 nichtwirtschaftliche gegenüberstanden, in der zweiten Hälfte der Beobachtungsperiode war das Verhältnis mit 20 wirtschaftlichen und 16 nichtwirtschaftlichen Abstimmungsmaterien wesentlich ausgeglichener. Auch in dieser Verschiebung widerspiegelt sich offensichtlich der interventionshem-

mende Einfluß der nach dem Vollmachtenregime des Zweiten Weltkrieges erneut zum Zuge gelangenden Referendumsdemokratie.) Von den 52 Vorlagen wirtschaftlichen Charakters, worunter auch die sozial- und finanzpolitischen subsumiert sind, bewirkten deren 22 einen Abstimmungskampf unter dem Stichwort «Interventionismus — Ja oder Nein». Darunter befanden sich 6 Initiativen interventionistischen Charakters, die samt und sonders abgelehnt wurden. Entscheidend ist nun aber das Schicksal der übrigen 16, vom Parlament gutgeheißenen Vorlagen. Von diesen 16 Vorlagen, die in 4 Fällen auf Grund des obligatorischen Referendums und in 12 Fällen auf Grund des fakultativen Referendums der Volksabstimmung unterbreitet wurden, sind deren 9 verworfen worden. In mehr als der Hälfte aller Situationen, in denen eine Vorlage der Eidgenössischen Räte mit dem Argument der Beeinträchtigung der freiheitlichen Wirtschaftsordnung angefochten worden ist, sind die Stimmberechtigten dieser Argumentation gefolgt, ohne andererseits ein einziges Mal einer vom Parlament abgewiesenen Initiative interventionistischen Gehalts Gehör zu schenken.

Diese freiheitsbetonte Haltung der Stimmbürgerschaft wird noch eindrücklicher, wenn wir die Stimmenverhältnisse vergleichen, welche diese Vorlagen im Parlament und in der Volksabstimmung erzielten. Der Anteil der Jastimmen ist in den Räten durchwegs höher als in der Volksabstimmung, was freilich zum Teil auf das Kontingent der notorischen Neinstimmen und darauf, daß die Opposition der Parlamentarier zuweilen in der Form der Stimmenthaltung manifestiert wird, zurückzuführen ist. Die Diskrepanzen sind aber, wie die nachstehende Zusammenstellung zeigt, so groß, daß die beiden den exakten Vergleich störenden Faktoren die oben getroffene Aussage nicht zu beeinträchtigen vermögen.

«Interventionistische» Abstimmungsvorlagen 1945—1965

Bei den 16 angeführten Vorlagen, die (zu Recht oder zu Unrecht) als interventionistisch inkriminiert wurden, liegt der durchschnittliche Ja-Stimmenanteil des Nationalrates bei 90,0%, derjenige des Ständerates bei 95,4%, derjenige des Volkes aber bei 47,8%. Eine gewisse Diskrepanz zwischen Parlament und Volk ist zwar auch bei den nicht des Interventionismus «verdächtigten» Vorlagen wirtschaftlicher Natur anzutreffen; bei den einschlägigen 23 Abstimmungen (Initiativen wiederum nicht mitgezählt) betrug der durchschnittliche Ja-Stimmenanteil des Nationalrates 89,9%, derjenige des Ständerates 96,1% und derjenige des Volkes 61,9%. Die Differenz in dieser zweiten Gruppe ist somit wesentlich geringer, ja, würde man in beiden Kategorien die Extremfälle, die auf besondere Verhältnisse zurückzuführen sind, nicht in die Untersuchung einbeziehen, so wäre der Unterschied noch deutlicher zu erkennen.

Vorlage		Anteil der Jastimmen an den abgegebenen Stimmen in %		
Datum	Gegenstand	Nationalrat	Ständerat	Stimm- bürger
10. 2. 46	Verkehrskoordination	86,7	88,9	33,6
6. 7. 47	Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung	90,9	100	53,0
14. 3. 48	Zuckerwirtschaft	93,5	96,2	36,2
22. 5. 49	Maßnahmen gegen die Tuberkulose	98,1	100	24,8
29. 1. 50	Förderung der Wohnbautätigkeit	83,8	95,8	46,3
25. 2. 51	Autotransportordnung	94,4	93,1	44,3
2. 3. 52	Eröffnung und Erweiterung von Gasthöfen	93,2	91,7	46,1
30. 3. 52	Landwirtschaftsgesetz	94,2	100	54,0
5. 10. 52	Fiskalische Belastung des Tabaks	85,2	100	68,0
20. 6. 54	Fähigkeitsausweis verschiedener Gewerbe	72,2	92,3	33,1
13. 5. 56	Hilfe an die Holzverzuckerungs-AG	90,1	93,3	42,5
3. 12. 61	Uhrenstatut	94,6	100	66,7
2. 2. 64	Steueramnestie	95,7	81,2	42,0
28. 2. 65	Baubeschluß	80,8	94,6	55,5
28. 2. 65	Kreditbeschluß	90,0	100	57,7
16. 5. 65	Milchbeschluß	96,5	100	62,0

Referendumsdemokratie und Wirtschaftsverbände

Ein letzter Aspekt führt uns zur Frage, ob das Klima der Referendumsdemokratie im Unterschied zu demjenigen der rein repräsentativen Demokratie der Organisation der wirtschaftlichen Interessen förderlich war oder nicht. Wir haben ja davon auszugehen, daß die Wirtschaftsordnung, das heißt nach der Definition Euckens die Gesamtheit der realisierten Formen, in denen jeweils der alltägliche Wirtschaftsprozeß abläuft¹⁴, nicht allein durch das oft nur Rahmenbedingungen setzende staatliche Recht, sondern auch durch die konkreten «wirtschaftlichen Ordnungstatsachen» bestimmt wird. Im Vordergrund dieser faktischen Ordnungselemente steht naturgemäß die Tätigkeit der Wirtschaftsverbände und der von ihnen getragenen Kartelle. Ein Vergleich mit dem Ausland würde nun die Antwort nahelegen, das Beispiel der verbandlich weitestgehend durchorganisierten Schweiz beweise, daß die Referendumsdemokratie die Chancen der wirtschaftlichen Interessenorganisation steigern. Derselbe Schluß wäre im Hinblick auf die Bedeutung der politischen Parteien zu ziehen, spielen doch die schweizerischen Parteien eine weit bescheidenere Rolle, als es ihre ausländischen Schwesterorganisationen tun. Daß in der Schweiz die Wirtschaftsverbände den politischen Parteien den führenden Platz in der staatlichen Willensbildung so ernsthaft streitig machen, hängt in der Tat eng mit unserer Staats- und Regierungsform zusammen. Unsere auf den nationalen Kompromiß abgestimmte Gesetzgebung räumt dem sachverständigen und verhandlungsgewohnten Verbandsexperten größeren Aktionsraum ein. Das überzeugendste Beispiel der neuesten Zeit ist der Abbau des Mietnotrechtes, zu dem

die Parteien auch nicht das geringste beigetragen haben. Der von den «Sozialpartnern» erarbeitete Kompromiß war von solcher Durchschlagskraft, daß jegliche Parteiopposition, sei es von links gegen die Aufhebung der Mietzinskontrolle, sei es von rechts gegen die Morgengabe von 320 Mio. Franken für den sozialen Wohnungsbau, schon im Keime erstickte.

Die Relativierung der Gesetzgebungskompetenz des Parlamentes durch Initiative und Referendum trifft offensichtlich die Parteien härter; denn im Parlament selber sind sie am längeren Hebelarm; sie und nicht die Verbände sind Wahlorganisation, und dementsprechend ist das Parlament noch immer in Fraktionen und nicht in Repräsentanten von Wirtschaftsgruppen gegliedert, woran auch die bestehenden interfraktionellen Clubs nichts ändern. Vor dem Forum des Volkes aber haben die Verbände anscheinend nicht minder gewichtige Trümpfe als die Parteien auszuspielen, sonst wäre dem Bundesrat und selbst dem Parlament nicht weit mehr am Konsens der Sozialpartner denn an der Zustimmung der Parteien gelegen. Wohl haben, wie Dr. Bieri im erwähnten Aufsatz sehr hübsch ausführt, die Parteien unter anderem die Funktion, die Vorlagen des Parlamentes über «die Durststrecke der Abstimmung» zu bringen, doch sind wirklich sie es, die in allen Fällen das letzte Wort haben? Es ist ein offenes Geheimnis, daß links wie rechts und erst recht beim Landesring die Mittel für die Abstimmungskampagnen nur allzu oft bei der nahestehenden Wirtschaftsorganisation geholt werden müssen...

Es ist müßig, darüber zu werweisen, ob eine Abschaffung der Referendumsdemokratie den Einflußbereich der Verbände einzudämmen vermöchte; vermutlich wäre das einzige Ergebnis eine Verlagerung der Einwirkung der Verbände auf die parlamentarische Ebene, womit der den Parteien verbliebene Aktionsradius nur noch mehr beschnitten würde, ganz abgesehen vom Verlust der Ventile für Parteien und Nichtorganisierte, wie sie Referendum und Initiative darstellen. Denn in der konkreten Handhabung sind diese Institutionen, unbeschadet der obigen Feststellungen, keineswegs Instrumente der Wirtschaftsverbände. Dies beweist die nachfolgende Zusammenstellung über die Urheber der seit 1945 ergriffenen oder zur Abstimmung gebrachten 21 Referenden und 38 Initiativen.

Urheber von Referenden und Initiativen 1945—1965

Urheber	Referenden	Initiativen
Landesring und Affilierte	8	6
Sozialdemokratische Partei	—	8
PdA	—	2
Rechtsstehende Gruppierungen	8	8
Neutrale Gruppierungen	2	4
Linksstehende Gruppierungen	1	6
Berufsgruppen und Spezialorganisationen der Wirtschaft	2	2
Gewerkschaftsbund	—	2

Von den Spitzenverbänden ist somit nur der Gewerkschaftsbund vertreten (einmal zusammen mit der Vereinigung schweizerischer Angestelltenverbände, einmal allein und ein drittes Mal — ihm in der Tabelle nicht «angelastet» — zusammen mit der Sozialdemokratischen Partei). Im Vordergrund stehen gegenteils die Außenseiter- und Ad-hoc-Formationen mit 29 von 59 Vorstößen, dicht gefolgt von den Parteien mit 24 Lancierungen.

Es entbehrt nicht der Pikanterie, abschließend auf die unterschiedliche Benutzung von Initiative und Referendum seitens der in der Tabelle angeführten Kategorien hinzuweisen. Während Landesring und rechtsstehende Gruppierungen die beiden Instrumente gleichermaßen zu handhaben verstehen, sind die Linkskreise offenbar nur mit der Initiative vertraut. Ihren nicht weniger als 18 Initiativen steht ein einziges Referendum (gegen die in der Folge abgeblasenen Landsturmurse) gegenüber. Es mag nicht wenig verwundern, daß ihnen das mehrheitlich bürgerliche Parlament so selten Anlaß zu Opposition gab. Dieser erstaunliche Sachverhalt beweist wohl zutreffender als tausend Worte, daß die Belange einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung weit besser als in der repräsentativen in der direkten Demokratie aufgehoben sind.

¹Vgl. die Auseinandersetzung mit Benedetto Croce bei W. Röpke, *Civitas humana* (Erlenbach/Zürich 1944), S. 91f., N 7. ²F. Böhm, *Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung*, in: *Recht und Staat*, Nr. 153/154 (Tübingen 1952), S. 65f., 70, W. Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik* (Bern 1952), S. 104, 369ff.; H. Huber, *Die staatsrechtliche Bedeutung der Allgemeinverbindlicherklärung von Verbandsbeschlüssen und -vereinbarungen*, ZSR 1940, S. 360f.; W. Röpke, *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart* (Erlenbach/Zürich), S. 137; idem, *Maß und Mitte* (Erlenbach/Zürich 1950), S. 132. ³F. Böhm, *Reden und Schriften* (Karlsruhe 1960), S. 46ff. ⁴F. Böhm, a. a. O., S. 56. ⁵M. Schelker, *Wege zur Wirtschaftsdemokratie*, *Gewerkschaftliche Rundschau*, September 1965, S. 237ff. ⁶W. Hildebrand, *Die Wirtschaftsfreiheit und die Demokratie* (Diss. Zürich 1955), S. 153. ⁷M. Imboden, *Die politischen Systeme* (Basel 1962), S. 37. ⁸H. Lüthy, *Vom Geist und Ungeist des Föderalismus*, *Jahrbuch der NHG* 1965, S. 44, und *Schweizer Monatshefte*, Dezember 1964. ⁹H. Huber, *Die schweizerische Demokratie*, in: *Die Demokratie im Wandel der Gesellschaft* (Berlin 1963), S. 108f. ¹⁰E. Bieri, *Rolle und Aufgaben der Parteien*, «NZZ» vom 16. August 1965, Nr. 3356. ¹¹H. Huber, *Die schweizerische Demokratie*, S. 109. ¹²Zit. bei Hildebrand, a. a. O., S. 125f. ¹³Z. Giacometti, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht* (Zürich 1949), S. 767. ¹⁴W. Eucken, *Die Grundlagen der Nationalökonomie* (7. A., Berlin/Göttingen/Heidelberg 1959), S. 238.